



Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
De Minister voor Klimaat en Energie
De heer drs. R.A.A. Jetten
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag,

Aantal bijlagen : 1
Uw kenmerk : DGKE-DE / 22509529
Ons kenmerk : ACM/UIT/584914
Contactpersoon : [Vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/22/180303 UHT Regeling Afsluitbeleid

Geachte heer Jetten,

Op 10 oktober 2022 ontving de ACM van u het verzoek om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren op de conceptregeling (hierna: de Wijziging) die de Regeling Afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling (hierna tezamen de Regelingen genoemd) tijdelijk wijzigt. Het beoogde doel van de Wijziging is, zo begrijpt de ACM, het zoveel mogelijk voorkomen dat verbruikers deze winter door tijdelijke betalingsproblemen zullen worden afgesloten van hun energievoorzieningen.

De ACM onderschrijft dat afsluiting in de komende periode zo veel mogelijk dient te worden voorkomen. De voorliggende wijziging acht de ACM uitvoerbaar en handhaafbaar, maar zij heeft de volgende aanbevelingen en opmerkingen:

Allereerst worden er door de Wijziging nieuwe processtappen toegevoegd; de leveranciers moeten driemaal een betalingsherinnering sturen, via verschillende kanalen in contact treden met de verbruiker en er dient een passende betalingsregeling te worden aangeboden. De ACM heeft de afgelopen jaren het toezicht zo ingericht dat zij alleen bij structurele overtredingen een onderzoek start. Publiekrechtelijk toezicht door de ACM is geschikt als bepaalde leveranciers structureel niet zouden voldoen aan deze verplichtingen. Dan kan de ACM haar publiekrechtelijke instrumentarium inzetten, zoals boetes, lasten onder dwangsom en aanwijzingen, maar aan een onderzoek daarnaar worden door de rechter hoge eisen gesteld en zo'n onderzoek duurt dus enige tijd. Ook met de uitbreiding van de verplichtingen van de leveranciers zal de ACM haar toezicht op deze wijze blijven uitvoeren. Door de verwachte toename in het aantal verbruikers die de energierekening niet meer kunnen betalen, verwacht de ACM dat deze verbruikers in groten getale contact opnemen met ACM ConsuWijzer. Hiervoor zal de voorlichtingstaak van ACM moeten worden uitgebreid om zo verbruikers te kunnen wijzen op individuele geschilbeslechting door de (kanton)rechter, de Geschillencommissie of schuldsanering. Daarnaast verwacht de ACM dat de Wijziging leidt tot een toename van aanvragen van Geschilbeslechting bij de ACM voor geschillen met de netbeheerder.¹ Voor de uitbreiding van deze taken vraagt de ACM om extra middelen.

Verder voorziet de ACM grote problemen vanaf 1 april 2023. Dit omdat de Wijziging geen voorzieningen treft voor klanten die schulden hebben opgebouwd voor die datum en na die datum dus zouden kunnen worden afgesloten.

De ACM stelt voor om één noodleverancier aan te wijzen, of eventueel meerdere. Dit kunnen bestaande leveranciers zijn. Uiteraard dient bij die aanwijzing een garantstelling van de overheid gegeven te worden. De ACM ziet als groot voordeel dat de eventuele verliezen door wanbetaling dan centraal worden gedragen en daardoor individuele leveranciers ontlast worden en faillissementen worden voorkomen. De verbruikers in financieel moeilijke omstandigheden worden dan met een uniforme behandeling geconfronteerd in plaats van per leverancier verschillende regelingen. Een dergelijke noodregeling is gerechtvaardigd in het licht van de buitengewone omstandigheden dit stookseizoen en zou beperkt kunnen worden tot schulden die zijn opgelopen van 1 oktober tot 1 april 2023. Hierover treedt de ACM graag met u in overleg om de eventuele juridische struikelblokken te benoemen en gezamenlijk te zoeken naar oplossingen.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g.

mr. T. M. Snoep
bestuursvoorzitter

Bijlage

Gedetailleerde toelichting op toets van artikel 10a, respectievelijk 7Aa

Hieronder zal de ACM meer in detail een toelichting geven op de aandachtspunten en aanbevelingen die zij heeft ten aanzien van de voorgestelde Wijziging. Waar afwijkende aandachtspunten en aanbevelingen gelden voor de Warmteregeling, wordt dit aangegeven. Tenslotte vindt u een artikelsgewijze uitwerking in deze bijlage.

Grondslag voor de Regeling Afsluitbeleid

Allereerst merkt de ACM op dat de grondslag voor de Regeling Afsluitbeleid is gewijzigd. In de huidige versie is deze gebaseerd op artikel 95b, achtste en elfde lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, achtste lid, van de Gaswet. In de Wijziging is deze gebaseerd op artikelen 95b, achtste lid, en 95m, negende lid, van de Elektriciteitswet 1998, artikelen 44, achtste lid, en 52b, negende lid, van de Gaswet. Wij verzoeken u hierover duidelijkheid te geven in de toelichting. Onduidelijk is nu op welke artikelen welk deel van de Wijziging gebaseerd is. Hiermee is ook onduidelijk op grond van welk artikel de ACM een eventuele handhaving kan baseren en welke instrumenten zij daarbij kan inzetten. Dit is van belang omdat de boetehoogte verschilt per gekozen grondslag, op grond van artikel 77i Elektriciteitswet 1998 en 60ad Gaswet.²

Beëindigen leveringsovereenkomst

Na beëindiging door de leverancier krijgt de verbruiker van elektriciteit en gas nog steeds geleverd, totdat hij daadwerkelijk wordt afgesloten door de netbeheerder. Daarbij is onduidelijk wie de kosten voor die levering in rekening mag brengen en tegen welk tarief. De ACM merkt op dat dit ook in de huidige Regeling Afsluitbeleid onduidelijk is. De ACM verzoekt u hier invulling aan te geven.

Tevens dient verduidelijkt te worden of de netbeheerder eenzelfde proces van herinneringen, persoonlijk contact en een passende betalingsregeling moet aanbieden of dat de leverancier dit namens de netbeheerder doet.

Onduidelijkheid over normadressaat voor elektriciteit en gas

Voor deze markt geldt het leveranciersmodel. Dit betekent dat de taak voor het opstellen van een betalingsregeling en het leggen van contact bij de leverancier ligt. Nu wordt ook de netbeheerder genoemd. Betekent dit dat de netbeheerder eenzelfde taak heeft als de leverancier en het traject van het opstellen van een betalingsregeling en het leggen van contact tweemaal doorlopen moet worden?

Opmerkingen over de Wijziging voor elektriciteit, gas en warmte

De ACM brengt onder uw aandacht dat er diverse andere afnemers zijn, die nu niet als verbruiker onder de bescherming vallen van de Regelingen, zoals bewoners van studentenhuizen of zorginstellingen en al dan niet permanente bewoners van recreatieparken.

De voorgestelde inrichting van een noodleverancier kan ook voor deze gevallen een oplossing bieden. Dit doordat dan bewerkstelligd wordt dat de wanbetalers van de gezamenlijke leveranciers op een centrale plek begeleid kunnen worden bij eventuele afbetalingsregelingen of schuldsaneringen.

Specifieke aandachtspunten en aanbevelingen met betrekking tot Warmteregeling Bescherming van huurders en VvE-leden

De toelichting op de Wijziging maakt duidelijk dat bedoeld is om ook huurders en VvE-leden indirect te laten profiteren van de aanvullende bescherming die met de Wijziging wordt beoogd. Uit de Warmtewet volgt namelijk dat onder een 'verbruiker' ook een verhuurder of VvE wordt verstaan die warmte door levert aan haar huurders of leden. Dit betekent dat een verhuurder of VvE, die in betalingsproblemen komt, dezelfde

² Voor de Warmteregeling is de grondslag hetzelfde gebleven.

bescherming geniet als een verbruiker die zelf een contract heeft met de warmteleverancier. De ACM plaatst hierbij de opmerking dat hiermee nog niet geregeld is hoe een huurder (en in mindere mate een VvE-lid) beschermd wordt tegen afsluiten door de verhuurder of de VvE zelf. De Warmtewet is namelijk grotendeels niet van toepassing op hen (artikel 1a Warmtewet). Een dergelijke regeling is daarom volgens de ACM wel wenselijk.

Verwijzing naar vergunninghouders in de toelichting

Om misverstanden te voorkomen, dient in de toelichting bij de Wijziging steeds waar wordt gesproken van 'vergunninghouder', ook 'warmteleverancier' te worden ingevoegd. Dit is van belang, omdat, in tegenstelling tot de levering van elektriciteit en gas bij warmtelevering, niet altijd sprake hoeft te zijn van een vergunninghouder. Ook de verbruikers die een leveringsovereenkomst hebben met een warmteleverancier zonder vergunning moeten de gelegenheid hebben om in bepaalde gevallen afsluiting te voorkomen, zoals de regeling beoogt.

Tweede lid Wijziging – ontbreken termijn

Een leverancier moet ten minste driemaal een schriftelijke herinnering als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Regeling Afsluitbeleid,³ sturen. Voor het sturen van deze schriftelijke herinneringen is geen termijn opgenomen in de Wijziging. Hetzelfde geldt voor de reactietermijn voor de verbruiker. Hierdoor is het proces niet duidelijk. De ACM verzoekt om in de Wijziging duidelijke termijnen op te nemen. De ACM stelt voor dat de termijn tussen elk contactmoment twee weken is.⁴ Uit overleg op medewerkersniveau heeft de ACM vernomen dat dit wordt aangepast naar 14 dagen voor de opeenvolgende herinneringen. De ACM is blij met deze aanpassing, omdat zonder een duidelijke termijn leveranciers de mogelijk hebben om bijvoorbeeld binnen een week (of nog kortere termijn) drie schriftelijke herinneringen aan verbruikers te versturen. Daarmee voldoen zij weliswaar aan de norm maar handelen zij niet naar de strekking van de regeling. Dat is onwenselijk.

De ACM heeft eveneens op medewerkersniveau vernomen dat in de Regelingen verder zal worden verduidelijkt wat onder een schriftelijke herinnering wordt verstaan. Valt hieronder alleen een (aangetekende) brief per post of ook een e-mailbericht, een sms-bericht of een bericht via de persoonlijke 'mijn omgeving'-pagina op de website van de leverancier? De ACM zou er de voorkeur aan geven dat ten minste één van de schriftelijke herinneringen een per aangetekende post wordt verstuurd omdat daarmee ook een bewijs van ontvangst kan worden verkregen.

Derde lid Wijziging – persoonlijk contact

Zowel in de Regelingen als in de Wijziging is opgenomen dat een leverancier zich tot het uiterste moet inspannen om in persoonlijk contact te treden met de verbruiker. Onduidelijk is wat onder persoonlijk contact en wat onder uiterste inspanning moet worden verstaan. De ACM heeft op medewerkersniveau vernomen dat de Regeling ten aanzien van dit punt wordt verduidelijkt.

Vierde lid Wijziging – passende betalingsregeling

Een leverancier moet de verbruiker een passende betalingsregeling aanbieden. Onduidelijk is of met aanbieden bedoeld wordt dat de betalingsregeling geaccepteerd moet zijn om afsluiting te voorkomen. In dit lid wordt een nadere invulling gegeven hoe een betalingsregeling er uit moet komen te zien. Hierbij wordt aangegeven dat een deel van de vorderingen wordt opgeschort tot na 1 april 2023. De omschrijving is niet concreet genoeg waardoor het vragen oproept. De ACM leest de omschrijving nu zo dat een verbruiker niet meer hoeft te betalen dan het termijnbedrag van het voorgaande jaar. Voor verbruikers die zijn verhuisd of van leverancier zijn veranderd, rijst vervolgens de vraag welk bedrag dan gehanteerd moet worden.

Vijfde lid Wijziging – mogelijkheid van schuldhulpverlening

Onduidelijk is wat de gevolgen zijn als de inspanning om in persoonlijk contact te treden geslaagd is, maar deze niet heeft geleid tot een passende betalingsregeling. De ACM leest in de Wijziging dat hiermee de

³ Voor warmte is dit een schriftelijke herinnering als bedoeld in artikel 5, tweede lid, van de Warmteregeling.

⁴ Zie artikel 12, zesde lid van de algemene voorwaarden van Energie Nederland.

afsluiting kan worden voorkomen voor deze periode. De ACM verzoekt u om te verduidelijken of deze interpretatie klopt en los staat van het aanbieden en sluiten van een betalingsregeling.

Door het vijfde lid van de Wijziging wordt artikel 8, eerste lid, onderdeel f, en tweede tot en met vierde lid, van de huidige Regeling Afsluitbeleid⁵ gedeeltelijk buiten toepassing gesteld. Dit is een belangrijke beperking van de huidige mogelijkheden van een verbruiker om afsluiting te voorkomen. Immers, een verbruiker kan nu nog afsluiting voorkomen door zich aan te melden bij schuldhulpverlening en daarvan bewijs te overleggen aan de leverancier of netbeheerder. Deze weg is in de Wijziging pas mogelijk wanneer er een betalingsregeling is aangeboden door de leverancier en er persoonlijk contact is geweest. De ACM meent dat deze beperking de doelmatigheid van deze Wijziging ernstig vermindert.

Zesde lid Wijziging - heraansluiten elektriciteit en gas

Wanneer een leveringsovereenkomst is beëindigd wegens wanbetaling is dit niet bekend bij een netbeheerder. De netbeheerder krijgt van de vergunninghoudende leverancier via het berichtenverkeer alleen het bericht 'eindeleveringsmelding'. Dit betekent dat een kleinverbruiker, die is afgesloten wegens wanbetaling en weer wil worden aangesloten, afsluitkosten en heraansluitkosten in één keer moet betalen aan de netbeheerder. Tevens moet een kleinverbruiker op zoek naar een nieuwe leverancier die als waarborgsom zes termijnbedragen kan eisen. Dit kan onder de huidige omstandigheden voor veel kleinverbruikers die in toch al in een moeilijke financiële situatie verkeren onoverkomelijk hoog zijn. Het zesde lid van de Wijziging biedt geen oplossing voor dit probleem. In dit kader wijst de ACM u ook op het geschilbesluit van de ACM over heraansluiting bij schuldhulp⁶. Ook verzoekt de ACM om te verduidelijken of de heraansluitplicht ook geldt voor kwetsbare consumenten die zijn afgesloten door de netbeheerder door een andere reden dan wanbetaling⁷. Deze consumenten kunnen geen aanspraak maken op heraansluiting door de netbeheerder, omdat er geen sprake is van wanbetaling.

⁵ Voor warmte betreft het Artikel 7, tweede lid, onderdeel f, en derde lid van de Warmteregeling

⁶ Zie randnummers 28 en 29 van het Geschilbesluit van de ACM van 2 juli 2021 met kenmerk ACM/UIT/560395 (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/geschilbesluit-over-heraansluiting-bij-schuldhulp>).

⁷ artikel 5, van de Regeling Afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas